

УДК 324

В.В. Кровельщикова

ПРОЗРАЧНОСТЬ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В АВСТРИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

В статье рассматриваются особенности финансирования политических партий в Австрийской Республике. Автор анализирует источники и объем финансовых поступлений, а также требования к финансовой отчетности политических партий. Приводятся примеры государственной и частной поддержки во время проведения избирательных кампаний.

Ключевые слова: Австрийская Республика, политические партии, прозрачность финансирования, финансовая отчетность.

В настоящее время вопрос обеспечения финансовой прозрачной деятельности политических партий является одним из самых дискуссионных политических вопросов. Много лет в Австрии велась интенсивная работа над тем, чтобы сделать финансирование политических партий более современным, прозрачным и менее коррупционным. В 2012 г. были принятые Федеральный закон о финансировании политических партий (далее – Закон о партиях 2012) [1] и Федеральный закон о содействии Федерации политическим партиям (далее – Закон о содействии партиям 2012) [2]. Соответствующие изменения внесены и в Закон о выборах Федерального президента 1971 г. [3].

При разработке соответствующих законодательных актов был учтен ряд важных положений, рекомендованных Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) и Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия) Совета Европы (ограничение частных пожертвований по характеру и размеру, баланс между частным и государственным финансированием, справедливые критерии выделения государственной финансовой поддержки, ограничение расходов на избирательные кампании, введение требований по повышению прозрачности финансирования партий и достоверности их финансовой отчетности, независимые механизмы регулирования и применения санкций за нарушение закона) [4].

Закон о партиях 2012, действующий на всей территории Федерации и объединивший в себе конституционные, финансовые и административные нормы, распространяется не только на политические партии, но и партии, участвующие в избирательной кампании, а также кандидатов и депутатов. При этом федеральные земли могут предусматривать более строгие предписания относительно прозрачности финансирования политических партий.

Основной идеей австрийской системы финансирования политических партий является гарантирование принципа открытости и частичного финан-

сирования партий через комбинирование государственной и частной поддержки¹.

Критериями для государственного финансирования партий являются результаты голосования за партию в Национальный совет и Европейский парламент. Объем таких субсидий установлен Федеральным законом о содействии партиям 2012 и рассчитывается путем умножения количества лиц, имеющих право голосовать на выборах в Национальный совет, на коэффициент 4,6 евро. Распределение этой суммы осуществляется в следующем порядке:

а) каждая партия, представленная в Национальном совете и имеющая в парламентском клубе по крайней мере 5 членов (минимальное требование для клуба), получает ежегодно основную сумму в 218 000 евро;

б) остальные средства должны распределяться между политическими партиями, представленными в Национальном совете, пропорционально голосам, поданным за них на последних выборах. Выплата денежных средств производится двумя частями. Первый платеж должен быть осуществлен не позднее первого квартала, второй – не позднее третьего квартала.

Политические партии, не представленные в Национальном совете, но получившие на выборах в Национальный совет более 1% действительных голосов, также имеют в год выборов право на средства, предоставляемые для их деятельности. Они получают 2,5 евро за каждый голос, поданный за них на таких выборах. Средства должны быть выплачены в течение шести месяцев после выборов в Национальный совет.

Каждая политическая партия, представленная после выборов в Европейском парламенте, также имеет право на государственное финансирование. Общая сумма рассчитывается путем умножения общего количества избирателей, участвующих в выборах в Европейский парламент, на коэффициент 2 евро. Полученные суммы распределяются между политическими партиями пропорционально голосам, поданным за них на таких выборах. Выплата государственных средств производится в течение шести месяцев после выборов в Европейский парламент.

Партии финансируют себя, кроме того, за счет членских взносов, платежей от примыкающих организаций, доходов от хозяйственной деятельности, от мероприятий, производства и распространения печатной продукции, спонсорства, кредитов и т.д. Основным видом поступлений партий являются пожертвования, которые предоставляются без соответствующего встречного исполнения физическими и юридическими лицами в виде платежей, натуральных выплат или помощи кадрами. Вместе с тем в Законе о партиях 2012 получили закрепление определенные запреты, которые можно разделить на две группы. Во-первых, относительно определенного вида пожертвования. Так, является недопустимым получение анонимных пожертвований свыше 1 000 евро, поступления от физических и юридических лиц наличными более 2 500 евро. Предельная сумма пожертвований от иностранных физических и юридических лиц не должна превышать 2 500 евро. Во-вторых, абсолютный запрет на получение пожертвований от субъектов (парламентских клубов,

¹ Государственное финансирование для политических партий всегда играло в Австрии значительную роль, и впервые оно состоялось в 1963 г.

публично-правовых корпораций, некоммерческих учреждений, физических или юридических лиц, которые предоставляют политической партии определенные преимущества экономического или правового характера, и т.д.).

Пожертвования, общая сумма которых в календарном году (финансовом году) превышает 3 500 евро, отражаются с указанием фамилии и адреса жертвователя. Если пожертвование превышает 50 000 евро, политическая партия обязана немедленно уведомить об этом Счетную палату, которая размещает эту информацию на своем веб-сайте (сумма, фамилия и адрес жертвователя) [5].

При этом все пожертвования, недопустимо полученные политической партией, немедленно передаются Счетной палате, которая хранит их на отдельном счете и передает учреждениям, которые служат благотворительным и научным целям.

Дополнительной формой помощи является спонсорство. В приложении к финансовому отчету каждая политическая партия должна показать такие поступления, если их общая сумма в календарном (финансовом году) превысила 12 000 евро (с указанием фамилии и адреса спонсора).

Впервые Законом о партиях 2012 устанавливается императивная норма относительно ограничения расходов на избирательную кампанию, предельная сумма которых не должна превышать 7 млн евро на одну партию.

В вопросе о прозрачности партийных финансов особое значение имеют финансовые отчеты о доходах и расходах, которые подлежат обязательному размещению на веб-сайте как самой политической партии¹, так и Счетной палаты. Закон о партиях 2012 предусматривает, что финансовые отчеты до их передачи Счетной палате подлежат проверке и подтверждению двумя независимыми аудиторами.

После этого отчет проверяется Счетной палатой, которая обладает значительным объемом полномочий. Во-первых, Счетная палата может потребовать от политической партии, представившей неправильные или неполные данные, в течение определенного времени высказать свое мнение, и оно должно быть подтверждено аудиторами политической партии. Во-вторых, Счетная палата может, если остаются сомнения, поручить проверку отчета аудитору, который назначается путем жребия из списка, представленного Палатой налоговых консультантов.

Счетная палата может, наконец, передать документы Независимому сенату партийной прозрачности, который принимает решения о назначении денежных штрафов. Этот орган состоит из трех членов, которые назначаются Федеральным президентом по предложению Федерального правительства сроком на пять лет. Для каждого члена назначается запасный член, который замещает члена в случае его отсутствия.

Таким образом, действующие в Австрийской Республике правовые предписания направлены на повышение прозрачности финансирования полити-

¹ Политической партией «Новая Австрия» был опубликован отчет о доходах и расходах за 2014 г. Общая сумма доходов составила 5.219.742,03 евро, в том числе государственное финансирование – 1.693.132,02 евро, по итогам выборов в Европейский парламент – 1.116.437,53 евро, сумма членских взносов – 75.377 евро. Общая сумма расходов – 4.868.574,50 евро. URL: https://neos.eu/transparenz/?active=Transparez_Partei (дата обращения: 11.01.2015).

ческих партий и публичного контроля. Положительная динамика в этой сфере отмечается и Группой государств по борьбе с коррупцией – ГРЕКО. На 63-м пленарном заседании ГРЕКО, которое прошло в Страсбурге 24–28 марта 2014 г., были проанализированы меры, предпринятые австрийскими властями по выполнению рекомендаций по теме «Прозрачность финансирования политических партий» [6].

Выявлен ряд законодательных положений, которые, по мнению ГРЕКО, подлежат изменению или пересмотру. Во-первых, не урегулированы ситуации, когда отчеты не передаются до 30 сентября следующего за отчетным годом или их передача осуществляется в более поздний срок. В этом случае политические партии или участвующие в избирательной кампании партии могут затягивать контроль со стороны Счетной палаты относительно их финансового положения [7. С. 73]. Во-вторых, партии, получившие недопустимые пожертвования, не попадают под санкции нового Закона о партиях 2012. Политическая партия обязана уведомить о таких поступлениях Счетную палату, но позднее даты передачи отчета. Исключение общей ответственности может быть полезным для политических партий, которые преднамеренно попытаются получить финансовую поддержку в больших размерах из нелегальных источников. Это позволяет достичь значительных результатов на выборах или даже победить, а затем значительно позднее уведомить Счетную палату об этих средствах и передать их.

Наконец, спорным остается вопрос о том, если партия совершает серьезное нарушение, имеет ли она право на получение в последующем государственного финансирования или оно может быть приостановлено. В двух федеральных землях – Зальцбурге и Форарльберге – введены предписания о возможности сокращения или возврата такого финансирования.

За отсутствием четкого регулирования относительно хозяйственной деятельности, осуществляемой партиями, остается неясным вопрос о возможности применения уголовно-правовых санкций в случае фальсификации данных. Причем по причине отсутствия подобного рода предписаний большинство санкций, установленных в Законе о партиях 2012, в значительной степени являются неэффективными. В частности, за предоставление неправильных или неполных данных устанавливается денежный штраф до 100 000 евро, или 20 % от суммы превышения предельной суммы расходов на избирательную кампанию.

Учитывая, что не все рекомендации были выполнены, ГРЕКО предложила Австрии предоставить дополнительную информацию до 30 сентября 2015 г.

Литература

1. *Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien (Parteiengesetz 2012 – PartG) // BGBl. I Nr. 57/2012.*
2. *Bundesgesetz über Förderungen des Bundes für politische Parteien (Partein-Förderungsgesetz 2012 - PartFöG) // BGBl. I Nr. 57/2012.*
3. *Änderung des Bundespräsidentenwahlgesetzes 1971 // BGBl. I Nr. 58/2012.*

4. *Руководящие* принципы правового регулирования деятельности политических партий (Принято Венецианской комиссией на 84-м пленарном заседании (Венеция, 15–16 октября 2010 г.)). URL: <http://www.osce.orgt/odihr> (дата обращения: 11.01.2015).
5. URL: <http://www.rechnungshof.gv.at> (дата обращения: 11.01.2015).
6. *Evaluierungsbericht* über die Transparenz der Parteienfinanzierung in Österreich. URL: <http://www.bka.gv.at/site/4073.default.aspx> (дата обращения: 11.01.2015).
7. Геймбух Н.Г. Конституционно-правовые основы реформирования федеративных отношений в современной Германии // Государство и право. 2011. № 7. С. 68–74.

Krovelshikova Valeria V. Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation)
TRANSPARENCY OF FUNDING OF POLITICAL PARTIES IN THE AUSTRIAN REPUBLIC.

Keywords: Austrian Republic, political parties, transparency of funding, financial reporting.

Funding of political parties is important in any multi-party system since the form and amounts of funding constitute the elements which determine the party policy. A new Federal law on the funding of political parties was adopted in the Austrian Republic in 2012. This document enshrines the norms relating to state and private support, limitation of expenses on election campaigns, the requirement to increase transparency of funding of political parties and reliability of their financial reporting.

To conduct its public activities, each political party gets funds in the amounts provided for in both federal and land legislation. Legislation sets definite requirements to political parties which enable them to seek funding from the state, lands and communes.

Donations from people and entities form the main source of parties' takings. Although, the Federal law on the funding of political parties 2012 determined some prohibitions on the character and amount of the above takings. For the first time ever, the law has set an imperative norm in relation to the restriction of expenses on election campaigns, the minimum amount being not more than 7 million euro for one political party.

Political parties are obliged to maintain accounting records of application of the funds according to their purposes. Thus, audit is a compulsory procedure for them. The introduction of an independent and professional audit on a regular basis increasingly promotes the development of the current system of control over the financial activity of political parties.

Financial reports are to be posted on the websites of both political parties and the Audit Chamber which has considerable supervisory powers (e.g. refers documents to a competent body in case of alleged violations of the obligation to report; the prohibition on acceptance of donations or restriction of expenses on election campaigns etc.). Moreover, all improperly accepted donations should be immediately referred by a political party to the Audit Chamber which keeps them on a separate account and transfers to the institutions involved in charity and research activities.

The liability of political parties for financial violations and corruption is very strict and includes fines and confiscation of improperly accepted monies. All decisions about the sanctions against political parties are made by the Independent senate of party transparency.

Thus, the purpose of all current legislative prescriptions of the Austrian Republic is to increase transparency of funding of political parties and public control.

References

1. Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien (Parteiengesetz 2012 – PartG). *Das Bundesgesetzblatt I*, 2012, no. 57.
2. Bundesgesetz über Förderungen des Bundes für politische Parteien (Partein-Förderungsgesetz 2012 - PartFöG). *Das Bundesgesetzblatt I*, 2012, no. 57.
3. Änderung des Bundespräsidentenwahlgesetzes 1971. *Das Bundesgesetzblatt I*, 2012, no. 58.
4. *Rukovodящие* принципы правового регулирования деятельности политических партий (Принято Венецианской комиссией на 84-м пленарном заседании (Венеция, 15–16 октября 2010 г.)) [The Guidelines for the legal regulation of political parties (Adopted by the Venice Commission at the 84th Plenary Session (Venice, October, 15–16, 2010))]. Available at: <http://www.osce.orgt/odihr>. (Accessed: January 11, 2015).

5. *The website of the Austrian Court of Audit (ACA) and the General Secretariat of INTOSAI*. Available at: <http://www.rechnungshof.gv.at>. (Accessed: January 11, 2015).

6. *Evaluirungsbericht über die Transparenz der Parteienfinanzierung in Österreich*. Available at: <http://www.bka.gv.at/site/4073.default.aspx>. (Accessed: January 11, 2015).

7. Heimbukh N.G. Constitutional and legal basis of reforming of federal relations in the modern Germany. *Gosudarstvo i pravo*, 2011, no. 7, pp. 68-74. (In Russian).